Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9973**

18. Wahlperiode 14.10.2016

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Annette Groth, Dr. André Hahn, weitere Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/9794

Aktueller Stand des EU-weiten Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS)

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission prüft die Schaffung eines EU-weiten Reiseinformations- und -genehmigungssystems („EU Travel Information and Authorisation System" – ETIAS –, siehe Ratsdokument 7644/16, Kommissionsdokument COM(2016) 205 final vom 6. April 2016, Bundestagsdrucksache 18/8872). Es geht um von der Visumpflicht befreite Reisende aus EU-Drittstaaten. Vor ihrer Einreise sollen sie „sachdienliche Angaben über geplante Reisen" in ein Onlineformular eingeben. Die Informationen würden „automatisch" verarbeitet. Dadurch sollen Grenzschutzbeamte „bei der Bewertung von aus Drittländern stammenden Besuchern" durch die Möglichkeit einer „Vorabkontrolle" unterstützt werden. Laut der Europäischen Kommission könnte dadurch eine Sicherheitslücke für Reisende aus Ländern, die für Kurzzeitaufenthalte von der Visumspflicht befreit sind, geschlossen werden. Dies wiege umso schwerer, als die EU mit immer mehr Ländern Abkommen zur Aufhebung der Visumspflicht abschließt. Hierzu gehören etwa die Vereinigten Arabischen Emirate und in Zukunft womöglich auch die Türkei. Jeder Grenzübertritt soll spätestens 72 Stunden vorher angemeldet werden, auf einem Internetformular müssten die Reisenden neben Personendaten auch Informationen zum geplanten Aufenthalt mitteilen. Hierzu gehören der Grund der Reise (etwa zu Tourismus- oder Geschäftszwecken) und ein Reiseplan. In der Diskussion ist auch, die geplanten Verkehrsmittel angeben zu müssen. Die Daten würden in einer „Vorabkontrolle" von den zuständigen Grenzbehörden mit nationalen und internationalen Informationssystemen abgeglichen. Finden die Sicherheitsbehörden bei der „Vorabkontrolle" ein Sicherheitsrisiko, kann die Genehmigung zur Einreise an den Außengrenzen der EU verweigert werden.

Nach einem vollzogenen „Brexit" wären auch britische Staatsangehörige zur Anmeldung des EU-Grenzübertritts verpflichtet. Eine Ausnahme wäre nur möglich, wenn Großbritannien weiterhin dem so genannten Binnenmarkt angehören würde, demzufolge Menschen, Waren, Dienstleistungen und Geld frei in der EU zirkulieren dürfen. Nach dem „Brexit"-Votum entschied die Europäische Kommission, die Verhandlungen zur Errichtung des ETIAS ohne die britische Regierung zu führen (The Guardian vom 10. September 2016). Im Oktober 2016

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 12. Oktober 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

will die Europäische Kommission die Ergebnisse einer Machbarkeitsstudie für das ETIAS vorlegen, im November 2016 soll dann ein Verordnungsvorschlag folgen.

1. Wann hat die Bundesregierung den Fragebogen im Ratsdokument 8590/16 zum ETIAS beantwortet, und welche Abteilung des Bundesministeriums des Innern hat diese Antworten erstellt?

Das Ratsdokument 8590/16 beinhaltet keinen Fragebogen, sondern war ein Diskussionspapier für die Sitzung des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA) am 10. Mai 2016. Daher gibt es hierzu auch keine formale Beantwortung durch die Bundesregierung. In ihre Weisungsabstimmung im Vorfeld der genannten Sitzung hat die Bundesregierung die im Diskussionspapier 8590/16 aufgeworfenen Fragen mit einbezogen. Federführend koordiniert hat diese Weisungsabstimmung die Abteilung Migration im Bundesministerium des Innern.

2. Welche Überlegungen hat das Bundesinnenministerium zur Beantwortung des Fragebogens angestellt?

Für das Bundesministerium des Innern ist es von Bedeutung, dass die im Diskussionspapier 8590/16 aufgeworfenen Anmerkungen und Fragen in die von der Europäischen Kommission angekündigte Machbarkeitsstudie Eingang finden, um ein möglichst umfassendes Bild über ein künftiges ETIAS zu bekommen. Entsprechend wurde die Weisung für den SCIFA am 10. Mai 2016 ausgestaltet. Bislang liegen weder die Machbarkeitsstudie noch ein konkreter Legislativvorschlag zu einem ETIAS vor. Die rechtliche und praktische Ausgestaltung mitsamt etwaigen Auswirkungen ist noch nicht abzusehen. Frühestens mit dem Vorliegen der Machbarkeitsstudie und eines Legislativvorschlags können sich die Bundesregierung und folglich auch das Bundesministerium des Innern näher mit den Vorstellungen der Europäischen Kommission zu der Thematik befassen. Es gibt daher auch noch keine ressortabgestimmte Haltung zu den nachfolgend in Buchstaben a bis k aufgeführten Fragen.

a) Welche bestehenden Systeme könnten von einem EU-weiten Reiseinformations- und -genehmigungssystem ergänzt werden?

Die Europäische Kommission umschreibt in ihrer Mitteilung „Mehr Sicherheit in einer von Mobilität geprägten Welt: Besserer Informationsaustausch bei der Terrorismusbekämpfung und ein stärkerer Schutz der Außengrenzen“ vom 14. September 2016 die Ergänzung bestehender Systeme wie folgt:

„Die Zahl von der Visumpflicht befreiter Personen, die in den Schengen-Raum einreisen, nimmt stetig zu. Eine zusätzliche Ebene systematischer Kontrollen von Staatsangehörigen aus Ländern, die von der Visumpflicht befreit sind, wäre eine wertvolle Ergänzung bereits bestehender Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Stärkung der Sicherheit des Schengen-Raums.“

b) Welchen Mehrwert bringt ein ETIAS in Bezug auf die Sammlung von Informationen über Personen aus Drittstaaten, die von der Visumspflicht befreit sind?

Die Europäische Kommission sieht in ihrer Mitteilung „Mehr Sicherheit in einer von Mobilität geprägten Welt: Besserer Informationsaustausch bei der Terrorismusbekämpfung und ein stärkerer Schutz der Außengrenzen“ vom 14. September 2016 den Mehrwert wie folgt: „Es wird die Erfassung von Informationen über diese Reisenden vor dem jeweiligen Reisebeginn und die Vorabverarbeitung dieser Daten ermöglichen. Die Reisenden erhalten auf diese Weise die Gewissheit, dass ihr Grenzübertritt reibungslos erfolgen wird. Die EU-Behörden haben auf diese Weise die Möglichkeit, die Reisenden im Hinblick auf potenzielle Sicherheitsrisiken zu überprüfen. Somit würde das System eine Doppelfunktion erfüllen, nämlich in Bezug auf das Grenzmanagement und auf die Rechtsdurchsetzung.“

c) Wie könnten die Vorabinformationen mit Passagierdaten (API oder PNR) kombiniert oder gerastert werden?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

d) Welche Länder sollten zum Geltungsbereich eines ETIAS gehören?

Soweit mit dieser Frage der mögliche Anwendungsbereich eines künftigen ETIAS gemeint ist, schreibt die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung „Mehr Sicherheit in einer von Mobilität geprägten Welt: Besserer Informationsaustausch bei der Terrorismusbekämpfung und ein stärkerer Schutz der Außengrenzen“ vom 14. September 2016: „[d]as System würde mindestens alle von der Visumpflicht befreiten Drittstaatsangehörigen umfassen, die für einen Kurzaufenthalt (höchstens 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in den Schengen-Raum einreisen.“

e) Inwiefern sollte ein ETIAS von dem geplanten EU-Ein- und Ausreisesystem (EES) unabhängig sein oder in dieses integriert werden?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

f) Welche Funktionen des im „Paket Intelligente Grenzen“ der Europäischen Union ursprünglich vorgesehenen „Registrierungsprogramm für Reisende“ (RTP) könnte ein EU-weites Reiseinformations- und -genehmigungssystem übernehmen (Bundestagsdrucksache 18/7835)?

Das überarbeitete Smart Borders Paket zur Errichtung eines Entry-Exit-Systems vom 6. April 2016 sieht zwar keine allgemeinverbindliche Regelung zur Einführung eines Registrierungsprogramms für Reisende (RTPs) mehr vor, enthält aber eine Ermächtigung für die Mitgliedstaaten, in eigener Zuständigkeit nationale RTPs für nicht freizügigkeitsberechtigte Drittstaatsangehörige vorzusehen. Inwieweit ein ETIAS einzelne Funktionen eines RTPs übernehmen könnte, ist gegenwärtig nicht erkennbar. Abschließend lässt sich diese Frage aber erst nach Vorlage eines konkreten Legislativvorschlags für ein ETIAS beantworten.

g) Auf welche Weise bzw. mit welchen technischen Verfahren (etwa einem „Single Search Interface“, siehe Bundestagsdrucksache 18/8872) könnte ein ETIAS mit dem EES „interoperabel“ gemacht werden?

h) Inwiefern sollte ein ETIAS als zentrales System angelegt sein oder eher vorhandene, nationale Systeme vernetzen?

i) Welche (deutschen) polizeilichen oder geheimdienstlichen Behörden sollten Daten eines ETIAS nutzen dürfen?

j) Inwiefern hält es die Bundesregierung für sinnvoll oder notwendig, die in einem EU-weiten Reiseinformations- und -genehmigungssystem erhobenen Daten auch nach der Ausreise der betreffenden Person weiterhin zu speichern?

k) Inwiefern hält es die Bundesregierung für sinnvoll, wenn auch die EU-Agentur Frontex und Europol auf die Daten eines EU-weiten Reiseinformations- und -genehmigungssystems zugreifen dürfen oder dort geführte Datenbanken abgefragt werden?

Die Fragen 2g bis 2k werden gemeinsam beantwortet.

Ob und welche Vorstellungen die Europäische Kommission im Hinblick auf die aufgeworfenen Fragen verfolgt, ist der Bundesregierung nicht bekannt. In der Mitteilung „Mehr Sicherheit in einer von Mobilität geprägten Welt: Besserer Informationsaustausch bei der Terrorismusbekämpfung und ein stärkerer Schutz der Außengrenzen“ vom 14. September 2016 wird auf die genannten Aspekte nicht näher eingegangen. Es gibt auch noch keine ressortabgestimmte Haltung der Bundesregierung zu den aufgeworfenen Fragen.

l) Inwiefern sollten auch Agenturen der Europäischen Union abgelehnte Anmeldungen von Einreisenden bearbeiten?

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung „Mehr Sicherheit in einer von Mobilität geprägten Welt: Besserer Informationsaustauschbei der Terrorismusbekämpfung und ein stärkerer Schutz der Außengrenzen“ vom 14. September 2016 zur möglichen Einbindung von EU-Agenturen Folgendes ausgeführt: „Bei der automatischen Verarbeitung verweigerte Anträge würden an ein zentrales Team weitergeleitet – zum Beispiel in einer bestehenden EU-Agentur –, das die eindeutigen Fälle, wie etwa die Nichtbeachtung der Vorschriften über Kurzaufenthalte, bearbeiten könnte“. Was genau mit „Bearbeitung“ in diesem Zusammenhang gemeint ist, lässt sich der Kommissionsmitteilung nicht entnehmen. Insoweit ist der angekündigte Legislativvorschlag abzuwarten.

3. Welche „sachdienlichen Angaben über geplante Reisen“ sollte ein ETIAS aus Sicht der Bundesregierung unbedingt vorab erheben?

4. Auf welche Weise könnten die von den Reisenden eingegebenen Informationen aus Sicht der Bundesregierung „automatisch“ verarbeitet werden?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Hierzu liegen noch keine näheren Angaben der Europäischen Kommission vor. Daher gibt es auch noch keine ressortabgestimmte Haltung der Bundesregierung zu den aufgeworfenen Fragen.

5. Mit welchen nationalen oder internationalen Datenbanken sollten diese aus Sicht der Bundesregierung Informationen „automatisch“ abgeglichen werden?

Die Europäische Kommission nennt in ihrer Mitteilung „Mehr Sicherheit in einer von Mobilität geprägten Welt: Besserer Informationsaustausch bei der Terrorismusbekämpfung und ein stärkerer Schutz der Außengrenzen“ vom 14. September 2016 folgende mögliche Datenbanken: Visa-Informationssystem, Schengener Informationssystem, Europol-Informationssystem, Interpol-Datenbank für gestohlene oder verlorene Reisedokumente sowie das Entry-Exit-System. Es wäre nach Ansicht der Europäischen Kommission auch möglich, eine Anbindung an die Datenbank für die vorab übermittelten Fluggastdaten (API-Daten) und die Datenbank für die Fluggastdatensätze vorzusehen. Die Bundesregierung hat zum jetzigen Zeitpunkt, also vor Machbarkeitsstudie und Legislativvorschlag, noch keine ressortabgestimmte Haltung zu dieser Fragestellung.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Einführung eines ETIAS für die Aspekte „wirksame und reibungslose Grenzkontrollen, Leichtigkeit des Reiseverkehrs, Steuerung von Migration, Sicherheit, Datenschutz und Grundrechtsrelevanz“?

Die Aspekte „wirksame und reibungslose Grenzkontrollen, Leichtigkeit des Reiseverkehrs, Steuerung von Migration, Sicherheit, Datenschutz und Grundrechtsrelevanz“ müssen bei der Ausgestaltung der Kontrolle der Außengrenzen durch neue Systeme miteinander in Einklang gebracht werden. Das würde auch für die mögliche Einführung eines ETIAS gelten. Konkret kann diese Frage erst beantwortet werden, wenn feststeht, dass ein ETIAS eingeführt wird und wie dieses tatsächlich ausgestaltet ist.

7. Was ist der Bundesregierung über in Ratsarbeitsgruppen vorgetragene Vorschläge oder Forderungen anderer Regierungen bekannt, in einem ETIAS auch EU-Bürger zu speichern, und wie positioniert(e) sie sich dazu?

Das ETIAS wurde bislang noch in keiner der Arbeitsgruppen des Rates thematisiert. Entsprechend liegen der Bundesregierung hierzu auch keine Kenntnisse vor. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 13 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/9762 verwiesen.

8. Inwiefern hält die Bundesregierung ein ETIAS für geeignet, Grenzverfahren bei der Ankunft der Reisenden „schneller und reibungsloser“ vornehmen zu können (bitte erläutern)?

   a) Wann sollte ein geplanter Grenzübertritt durch die Reisenden spätestens in einem ETIAS angemeldet werden?

   b) Welche maximale Gebühr für eine solche Anmeldung hält die Bundesregierung für verhältnismäßig?

Die Fragen 8 bis 8b werden gemeinsam beantwortet.

Hierzu liegen noch keine näheren Angaben der Europäischen Kommission vor. Daher gibt es auch noch keine ressortabgestimmte Haltung der Bundesregierung zu den aufgeworfenen Fragen.

9. Nach welcher Maßgabe und in welchen nationalen Informationssystemen werden derzeit Übertritte einer EU-Außengrenze nach Deutschland (bona fide und mala fide) gespeichert?

Informationen zum Grenzübertritt an den EU-/Schengen-Außengrenzen werden durch die Bundespolizei nicht systematisch gespeichert. Im Einzelfall, etwa bei Vorliegen eines polizeirechtlichen oder strafrechtlichen Grundes (z. B. Zurückweisung oder unerlaubte Einreise), werden Zeit und Ort des Grenzübertrittes im Vorgangsbearbeitungssystem der Bundespolizei erfasst. Eine Auswertung dieser Informationen ist nur im jeweiligen Einzelfall möglich.

10. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zur Frage, inwiefern Europol Prüm-Partner werden und zur Kreuztreffersuche von DNA-Daten und Fingerabdrücken ermächtigt werden sollte, bzw. wann soll die Prüfung der Bundesregierung zu dieser Frage abgeschlossen sein (Bundestagsdrucksache 18/8872)?

Die Prüfung der Bundesregierung zu dieser Frage ist noch nicht abgeschlossen. Eine Abschätzung wann diese Prüfung abgeschlossen sein wird, ist nicht möglich.

11. Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, welche US-Behörden (Polizei oder Geheimdienste) nach Abschluss eines Abkommens des U.S. State Department mit Europol zum Beitritt zu den Auswerteschwerpunkten „Phoenix“ und „Checkpoint“ zur Bekämpfung des „Migrantenschmuggels“ auf dort gespeicherte Daten zugreifen dürfen (Pressemitteilung Europol vom 19. September 2016)?

Am 19. September 2016 haben Europol und die US-Behörde „US Diplomatic Security Service“ (DSS) eine Vereinbarung gemäß Artikel 14 Absatz 8 des Europol-Ratsbeschlusses 2009/371/JI zur Assoziierung des DSS zu den Auswerteschwerpunkten „Phönix“ (Menschenhandel) und „Checkpoint“ (Schleusungskriminalität) unterzeichnet.

Neben dem DSS sind die US-Behörden „Immigration and Customs Enforcement“ (ICE) und „Customs and Border Protection“ (CBP) zum Auswerteschwerpunkt „Checkpoint“ assoziiert. Beim Auswerteschwerpunkt „Phönix“ gibt es daneben keine weitere assoziierte US-Behörde.

Nach Artikel 14 Absatz 2 Satz 2 des Beschlusses 2009/936/JI in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Europol-Ratsbeschlusses 2009/371/JI beschließen die Teilnehmer einer Analysegruppe einstimmig, in welchem Umfang Daten aus der Datei abgerufen werden dürfen und welche Voraussetzungen und Einschränkungen hierfür gelten. Ein solcher Beschluss besteht weder für den Auswerteschwerpunkt „Phönix“ noch „Checkpoint“, so dass mit der Assoziierung der genannten US-Behörden kein Zugriff auf die dort gespeicherten Daten verbunden ist.

Über die Verbreitung übermittelter Daten entscheidet nach Artikel 14 Absatz 6 Satz 2 des Europol-Ratsbeschlusses 2009/371/JI der Mitgliedstaat, der Europol die betreffenden Daten übermittelt hat.

12. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung inzwischen zur Frage, inwiefern das Schengener Informationssystem (SIS II) auch DNA-Daten speichern und verarbeiten sollte (Bundestagsdrucksache 18/8872)?

Die Prüfung der Bundesregierung zu dieser Frage ist noch nicht abgeschlossen.

13. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zur Frage, inwiefern Ausschreibungen nach Artikel 36 SIS II auch die Festnahme ermöglichen sollten, auch wenn kein Europäischer Haftbefehl vorliegt (Bundestagsdrucksache 18/8872)?

Die Bundesregierung hat hierzu bisher keine abgestimmte Position.

14. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung in Bezug auf eine neue EURODAC-Verordnung zur Frage, inwiefern Sicherheitsbehörden über noch mehr Zugriffsrechte verfügen sollten, und welche Defizite sollen damit ausgeglichen werden?

a) Nach welchem Verfahren könnte ein solcher erweiterter Zugriff gestaltet werden?

b) Welche deutschen Behörden sollten demnach in welchen Fällen über eine neue Registrierung von Personen in EURODAC informiert werden?

Die Fragen 14 bis 14b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat sich für einen möglichst frühzeitigen Abgleich der Daten von irregulär in den Schengen-Raum Einreisenden mit vorhandenen Sicherheitserkenntnissen nationaler Behörden ausgesprochen. Insoweit wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 7 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/9762 verwiesen.

15. Mit welchem Ergebnis bezieht die Bundesregierung bei ihrer Meinungsbildung zu einem ETIAS die „Erfahrungen anderer Staaten wie die USA, Kanada und Australien mit elektronischen Reisegenehmigungsverfahren sowie Auswirkungen auf den Reiseverkehr“ mit ein?

Die Bundesregierung hat ihre Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen. Eine solche ist erst möglich, wenn konkrete Überlegungen der Europäischen Kommission zu einem ETIAS vorliegen. Erst dann kann die Ausgestaltung ggf. mit der bestehender Systeme verglichen werden, um so die Erfahrungen anderer Staaten wie den USA, Kanada und Australien mit elektronischen Reisegenehmigungsverfahren sowie die Auswirkungen auf den Reiseverkehr in die Meinungsbildung mit einzubeziehen.

16. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zur Frage, unter welchen Umständen auch britische Staatsangehörige zur Anmeldung eines EU-Grenzübertritts in einem ETIAS verpflichtet wären?

Die Beantwortung dieser Frage hängt maßgeblich vom Ergebnis möglicher Austrittsverhandlungen des Vereinigten Königreichs mit der Europäischen Union und der konkreten Ausgestaltung eines möglichen ETIAS zusammen. Eine Positionierung zu dieser Frage ist zum jetzigen Zeitpunkt daher nicht möglich.

17. Für wann hat die Europäische Kommission ihren Verordnungsvorschlag für ein ETIAS angekündigt (sofern möglich, bitte das Datum angeben)?

In ihrer Mitteilung „Mehr Sicherheit in einer von Mobilität geprägten Welt: Besserer Informationsaustausch bei der Terrorismusbekämpfung und ein stärkerer Schutz der Außengrenzen“ vom 14. September 2016 hat die Europäische Kommission einen Legislativvorschlag bis November 2016 angekündigt. Voraussichtlich am 25. Oktober 2016 dürfte dieser veröffentlicht werden. Ob es sich dabei um einen Verordnungsvorschlag handeln wird, ist derzeit nicht absehbar.

a) Wer ist für die Durchführung der von der Europäischen Kommission beauftragten Machbarkeitsstudie zum ETIAS zuständig, und wann genau soll diese vorliegen?

Nach hiesiger Kenntnis wird die Machbarkeitsstudie im engen Zusammenwirken der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission und dem Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers erstellt. Die Studie soll im Oktober 2016 vorliegen.

b) Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, seit wann die britische Regierung von den Verhandlungen zur Errichtung eines ETIAS ausgeschlossen ist?

Die Verhandlungen zu einem ETIAS haben noch gar nicht begonnen. Entsprechend liegen der Bundesregierung hierzu keine Kenntnisse vor.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333